



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA

Mem. 112/CONAMA/MMA

Em 24 de junho de 2004

Ao Sr. Gustavo Trindade
Consultor Jurídico – CONJUR/MMA

Assunto: **Solicitação de parecer**

1. A pedido do Presidente da Câmara Técnica de Gestão Territorial e Biomas, solicito parecer desta Consultoria Jurídica sobre a competência do CONAMA e do CNRH para tratar do seguinte tema: "**Regulamentação do monitoramento do uso dos recursos hídricos e normatização de metodologias de monitoramento**".
2. Solicito por outro lado parecer sobre o tipo de regulamentação mais adequada, Resolução CONAMA ou Decreto, para normatizar o art. 37-A § 2 da Medida Provisória 2.166-67 de 24.08.2001, abaixo transcrito:

"Art. 37-A. Não é permitida a conversão de florestas ou outra forma de vegetação nativa para uso alternativo do solo na propriedade rural que possui área desmatada, quando for verificado que a referida área encontra-se abandonada, subutilizada ou utilizada de forma inadequada, segundo a vocação e capacidade de suporte do solo.

§ 2º As normas e mecanismos para a comprovação da necessidade de conversão serão estabelecidos em **regulamento**, considerando, dentre outros dados relevantes, o desempenho da propriedade nos últimos três anos, apurado nas declarações anuais do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR.

Atenciosamente,


MURIEL SARAGOUSSI
Diretora do CONAMA



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
Consultoria Jurídica

PARECER nº 198/CGAJ/CONJUR/MMA/2004
ASS.: Competência normativa do Conama
INT.: CONAMA/MMA
PROTOCOLO: nº 10201/2004-00

Trata-se de solicitação encaminhada pela Senhora Diretora do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, por intermédio do Memorando nº 112, de 24 de junho de 2004, visando obter parecer desta Consultoria Jurídica, em face dos seguintes questionamentos:

1. qual a competência do CONAMA e do CNRH para tratar do tema: "Regulamentação do monitoramento do uso dos recursos hídricos e normatização de metodologias de monitoramento?"
2. qual o tipo de regulamentação (Decreto ou Resolução do Conama) que deve ser utilizado para normatizar o art. 37-A, § 2º, da Medida Provisória 2.166-67, de 24 de agosto de 2001?

Quanto à primeira indagação, cabe considerar que:

I- o CNRH é o competente para a formulação da política hídrica nacional, o que significa dizer que a sua maior preocupação é quanto à condução política do tema, objetivando a **gestão descentralizada e participativa** das águas (**micro-bem ambiental**);

II- por outro lado, o CONAMA tem como maior preocupação a **preservação, melhoria e recuperação**¹ da qualidade ambiental. O foco principal do CONAMA é a proteção do meio ambiente como um todo (**macro-bem**);

¹ É o que está disposto no art. 2º da Lei nº 6.938, de 1981.



III- o CNRH está ligado diretamente ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e a Política Nacional de Recursos Hídricos;

IV- o CONAMA está ligado diretamente ao Sistema Nacional do Meio Ambiente e a Política Nacional do Meio Ambiente;

V- importante ressaltar, que a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, em seu art.3º, inciso III, aponta para a **integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental**;

VI- exemplificando o que foi acima afirmado, o art.10 da Lei nº 9.433, de 1997, prevê que as **classes de corpos de água serão estabelecidas pela legislação ambiental**²;

VII- outro merecido destaque, no que tange à articulação, é aquele que se refere à outorga pelo uso da água e ao licenciamento ambiental;

VIII- observa-se, diante do acima exposto, que haverá necessariamente uma **zona comum** entre os dois conselhos, no que pertine aos aspectos de integração;

IX- entretanto, **não se pode confundir integração com usurpação**. Cada conselho tem suas competências definidas por Lei e não podem, nem devem, atuar em matérias que não lhes sejam afetas;

X- a presente consulta demonstra, de forma irrefutável, a preocupação do CONAMA em não invadir competências do CNRH;

XI- no caso em exame, pode-se afirmar que o monitoramento do uso dos recursos hídricos está ligada diretamente à preocupação com a qualidade e quantidade das águas;

XII- neste sentido, é de bom alvitre que seja ouvido o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, por intermédio de sua Secretaria-Executiva, sobre a proposta de monitoramento do uso de recursos hídricos;

XIII- em linhas gerais, são essas as nossas considerações.

² A Resolução Conama que trata das classes de águas é a de número 20, de 1986.

Quanto à segunda indagação, cabe considerar que:

I- é competência do CONAMA o estabelecimento de normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais³;

II- enfatize-se que a matéria a ser regulamentada diz respeito às normas e mecanismos para a comprovação da necessidade de conversão de florestas ou outra forma de vegetação nativa para uso alternativo do solo em propriedade rural;

III- percebe-se que o tema necessita de um amplo debate entre os atores envolvidos, e o CONAMA é, sem dúvida, o foro adequado para discutir e regulamentar tal dispositivo legal;

IV- afirme-se, ainda, que é inegável a função normativa do CONAMA, devendo regular as matérias adstritas a seara ambiental;

V- ressalte-se que, esta Consultoria Jurídica teve a oportunidade de se manifestar em duas ações diretas de inconstitucionalidade, ajuizadas, respectivamente, pela Confederação Nacional de Indústria (ADI 2714) e pela Associação dos Cemitérios do Brasil (ADI 3074), sendo que ambas não foram, sequer, conhecidas pelos relatores, por estarem regulando leis infraconstitucionais e não normas de sede constitucional;

VI- depreende-se do acima exposto que o STF entende que as resoluções do Conama podem regular normas infraconstitucionais (leis ordinárias, por exemplo) e até mesmo normas da própria Constituição Federal⁴;

³ Conforme art.8º, inciso VII, da Lei nº 6.938, de 1981.

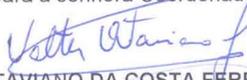
⁴ Na ADI 3074 o ilustre relator decidiu que: "Em 12.05.04 "(...) 3. A manifestação ministerial pública é, ao meu sentir, incensurável. 4. com efeito, a Resolução nº 335, do CONAMA não regulamenta normas de berço constitucional. Na verdade, o diploma normativo ora adversado apresenta-se como um veículo de execução da política nacional de meio ambiente, prevista na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Sendo assim, quando a resolução não dispõe diretamente sobre normas de índole constitucional, eventual ofensa à Lex Legum tão-somente ocorreria de forma reflexa e, nesse caso, este colendo Supremo Tribunal Federal tem entendido que tais normas não se sujeitam ao controle concentrado de constitucionalidade (...) 5. Nessa ampla moldura, não conheço da presente ação e, por esse motivo, nego seguimento ao pedido, restando prejudicada a análise da medida liminar requestada (art.21, §1º, do RI/STF). Publique-se."

VII- deste modo, defende-se a competência normativa do CONAMA para regulamentar a matéria constante do art.37-A do Código Florestal.

É o parecer que submeto à apreciação de V.S.^a

Brasília, 21 de julho de 2004

Encaminhe-se para a senhora Coordenadora.



VALTER OTAVIANO DA COSTA FERREIRA JUNIOR
Advogado da União

De acordo. Encaminhe-se ao senhor Consultor.
Brasília, 26 de julho de 2004



TÂNIA MARIA PESSOA DE DEUS FONSECA
Coordenadora-Geral de Assuntos Jurídicos-CGAJ

De acordo. Encaminhe-se para o Conama para conhecimento e providências.

Brasília, 27 de julho de 2004



GUSTAVO TRINDADE
Consultor Jurídico